

生态保护补偿，深化期怎么“补”

编者按

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》（以下简称《意见》），明确要“完善生态文明领域统筹协调机制，加快健全有效

市场和有为政府更好结合、分类补偿与综合补偿统筹兼顾、纵向补偿与横向补偿协调推进、强化激励与硬化约束协同发力的生态保护补偿制度”。以往我们取得了哪些经验？

如何抓住深化生态保护补偿的关键措施？具体又该如何深化？围绕这些问题，学习时报高端智库版特约请了地方领导、有关院所负责人、专家等展开三方笔谈。

改革是一项系统性工作

安徽省黄山市委书记 凌云 安徽省黄山市市长 孙勇

习近平总书记2019年在《求是》杂志发表《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》重要文章，强调要“全面建立生态补偿制度”，“推广新安江水环境补偿试点经验”。在习近平生态文明思想科学指引下，作为全国首个跨省流域生态补偿机制试点，新安江模式入选中国改革十大案例、中组部“攻坚克难案例”，在全国10个流域、15个省份推开，成为我国生态文明制度重大创新，铺展一幅绿水青山就是金山银山的壮美图景。生态保护补偿制度的成功践行，是新安江模式的底色，可总结提炼出以下几个方面经验。

坚守敬畏自然的不变初心。当前，我们要实现的发展，必须是高质量的发展，需坚决避免重蹈先污染后治理覆辙。要实现绝佳生态，从政府到民众需像保护眼睛一样自觉坚守保护生态环境的不变初心；以壮士断腕的决心淘汰搬迁高污染、高能耗企业和项目，以牺牲小我的魄力全面实施网箱退养和养殖场关闭禁养，以敢干亮剑的勇气完成入河排污口改造和支流整治，以动真碰硬的力度系统推进农村改水改厕，以造福一方的担当率先建成全域垃圾智能化收转运体系，以常态长效的机制创新农药集中配送和减肥降药，以真金白银的投入实施水质智慧化管理，以久久为功的定力

推进植树造林和水源涵养。如此，才能实现蓝天常在、碧水长流、青山永驻。人不负青山，青山定不负人。应坚持绿水青山就是金山银山的理念，统筹山水林田湖草沙系统治理，维护上游天然生态系统完整性，以实现减污降碳协同增效为抓手，谋划实施碳达峰碳中和试点示范，打造美丽中国先行区。

探索价值转化的现实路径。促进生态补偿、协同保护，创新考核方式，推动好水好价，落脚于价值转化、互利共赢。以绝佳生态为本底，聚力发展与生态环境相适宜的特色产业，如原生态农产品连接都市餐桌，特色好物变成市场青睐的绿色食品，促进生态打底的全域旅游蓬勃发展，大力发展“养生+养心”沉浸式休闲度假，使相关地域越来越成为快节奏现代人的心灵休憩之地。以产业协作为核心，持续加强与所在或临近都市圈合作，加速构建高层级自然生态和文旅旅游廊道，推进现代绿色产业园、百里大画廊等重点项目，以及与邻近区域之间的联盟花园建设，通过加快与所在都市圈内或临近都市圈的高铁等重大交通工程建设，重塑时空距离、连接最美风景，进一步形成生态共保、产业共兴、交通共建的格局。以生态补偿为支点，设立绿色发展基

金，整合投入资金，有力支撑地方经济社会发展，同时积极探索生态产品价值转化机制，常态开展有关流域水排污权交易，不断提升自然资产背后的经济价值。同时，加强对外合作，以区域协调发展为契机，推动单一生态补偿向区域合作发展转变，吸引越来越多的人流、物流、信息流、资金流汇聚；对内抓转化，以争创国家生态产品价值实现机制试点市为契机，建立健全GEP（生态系统生产总值）核算体系，探索自然资源有偿使用制度，实施抽水蓄能电站等重大项目，把绝佳生态与一流创意结合起来，推动生态产业化、产业生态化，坚定走出生态优先、绿色发展的新路径。

推动全民参与的治理实践。老百姓共保生态、共护环境、共建家园、共享红利是生态保护尤其是实现生态保护补偿制度的根本动力。可从群众身边小事切入，从游客直观感受入手，保护生态环境条款融入每一个村规民约，爱护自然生态的温馨提示植入每一个景区景点，使“保护环境、绿色低碳”成为一种习惯、一种自觉、一种时尚。比如，有的地方探索实施“生态美超市”，村民自觉捡拾塑料袋、矿泉水瓶等垃圾，按一定标准兑换食盐、黄酒、肥皂等日用品，“村民得实惠转观念、政府花小钱办大

事”，堪称垃圾分类的乡村版，成为全域文明创建的新时尚。应持续弘扬绿色风尚，倡导绿色生活，不断提升广大群众保护生态环境的积极性主动性，让所在地域成为看得见山、望得见水、记得住乡愁的美丽大花园。

建立提升效能的长效机制。坚持一套组织班底开题，以基层党组织为骨架，构建起横向到边、纵向到底的工作网络，重塑源头保护“生态网格”，形成全覆盖、全链条责任体系，让基层党组织和广大党员成为红色向导、绿色先锋；坚持一套制度架构破题，制定完善生态保护领域的地方性法规，配套形成一系列规范性文件，完善责任清晰、奖罚并重、行之有效的机制体系，推动形成可复制、可推广的经验模式；坚持一套治理体系答题，把生态保护融入各层级组织考核，压实市县乡村四级保护机制，实施与保护地相邻地区的联盟创新项目，搭建上下游协作平台，推动流域互联互通，强化组织互融共建。建立长效机制，加强进村入户宣传落实，引导广大群众形成爱护环境的思想自觉与行动自觉，展现人与自然和谐相处的别样美。强化基层党建，提升治理效能，切实把党的组织建设活力转化为生态环境保护内生动力，实现生态文明建设从“常”治到“长”治。

改革要往深里走

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长 常纪文

生态保护补偿改革由来已久。为了调整生态环境保护和建设相关各方之间的利益关系，平衡各方之间的发展机会成本，推动环境保护工作实现从以行政手段为主向综合运用法律、经济、技术和行政手段的转变，2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出：要完善生态补偿政策，尽快建立生态补偿机制。中央和地方财政转移支付应考虑生态补偿因素，国家和地方可分别开展生态补偿试点。为了规范化开展生态补偿工作，2007年《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》，确立了生态补偿的基本原则，并在自然保护区、重要生态功能区、矿产资源开发和流域水环境保护方面推进生态保护补偿机制建设试点。经过艰难的探索，新安江等中小流域的生态补偿试点工作取得一些成绩和经验。之后，全国人大常委会加强了生态保护补偿领域的法制建设，2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》规定，国家建立、健全生态保护补偿制度；国家加大对生态保护地区的财政转移支付力度；有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金，确保其用于生态保护补偿；国家指导受益地区和生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿。这一基础性规定为全面推进生态保护补偿制度奠定了法制基础。

在实践中，由于生态保护补偿的范围偏小、标准偏低，为生态保护者和生态受益者共同接受的良性互动体制机制尚未全面系统建立。为了解决现实中遇到的补偿重点不突出、改革措施不协同、补偿方式单一、补偿资金未形成合力等难点问题，有必要进一步深化生态保护补偿制度改革。因此，从改革的历史维度上观察，《意

见》在以往的改革基础上进行了创新和发展，也为接下来的工作指明了方向、提供了遵循。

一是根据实践深化不断发展改革原则。深化生态保护补偿制度改革，应在继续体现政府主导、社会参与及清晰界定各方权利义务外，还需特别强调系统推进、政策协同及强化激励、硬化约束，体现改革措施的有效性。主要原因有二：一是生态保护补偿制度在推进中与山水林田湖草沙系统保护机制、环境污染防治评价考核机制、生态保护评价考核机制、碳达峰碳中和评价考核机制、产业转型升级评价考核机制等改革措施的政策协同性不强，难以发挥应有的作用。二是激励和约束机制不强，如在实践中，横向的区域平等协商补偿和基于市场交易的市场补偿在实际中应用不足，社会有序参与、市场有效调节的生态保护补偿体制机制还没有完全形成；跨区域的生态保护奖惩力度也不够，难以获得补偿方和受补偿方的共同认可；区域生态环境保护损害关系复杂，导致责任追究难，评价和考核的约束力不够。因此，推动生态保护补偿机制由理论走向实践，破解目前生态保护补偿工作遇到的一些难题，必须在改革原则上作出相应改变。

二是立足贯彻新发展理念、构建新发展格局完善改革目的。补偿的直接目的是开展全面、充分的补偿，调动各方开展生态保护和绿色发展的积极性，但从根本上看，就是贯彻绿水青山就是金山银山等新发展理念，构建生态保护者和受益者良性互动的新发展格局，促进经济社会发展全面绿色转型。也就是说，生态保护补偿机制的深化改革是为了生产生活和生态空间布局更加科学、产业结构更加合

理、产业链条更加协作、区域利益关系更加和谐、区域生态环境保护更加协调、区域发展机会更加公平，既提升国家和区域的整体生态环境质量，也提高国家和区域的产业竞争力。为此，鼓励地方加快重点流域跨省上下游横向生态保护补偿机制建设，开展跨区域联防联控；推动建立长江、黄河全流域横向生态保护补偿机制，支持沿线省级区域在干流及重要支流自主建立省际和省内横向生态保护补偿机制；通过对口协作、产业转移、人才培养、共建园区、购买生态产品和服务等方式，促进受益地区与生态保护地区良性互动。

三是在改革手段上体现系统性和集成创新性。生态保护补偿是基于生态系统服务的补偿，涉及多种生态环境要素，涉及多类生态保护区域，涉及纵向和横向补偿方式，涉及政府调控和市场调节机制，涉及经济、产业、培训、就业等补偿措施，因此手段和方法既应体现系统性，也应体现一定的集成创新性。为此，在加强水生生物资源养护补偿、开展水流生态保护补偿、健全公益林补偿标准动态调整机制、完善天然林保护制度、完善湿地生态保护补偿机制、完善以绿色生态为导向的农业生态治理补贴制度、完善耕地保护补偿机制、落实好草原生态保护补奖政策、健全沙化土地生态保护补偿制度、研究建立近海生态保护补偿制度等分类补偿制度的基础上，完善生态文明领域统筹协调机制，加快健全有效市场和有为政府更好结合、分类补偿与综合补偿统筹兼顾、纵向补偿与横向补偿协调推进、强化激励与硬化约束协同发力的生态保护补偿制度，并逐步探索统筹保护模式，即结合生态空间中并存的多元生态环境要素系统谋划，推进不

同渠道生态保护补偿资金统筹使用，以灵活有效的方式一体化推进生态保护补偿工作，提高生态保护整体效益。此外，还需将污染防治、生态修复与经济社会发展发展统筹起来，鼓励地方将环境污染防治、生态系统保护修复等工程与生态产业发展有机融合，完善居民参与方式，建立持续性惠益分享机制，增强改革的可持续性。

四是优化补偿方式和手段，提升补偿工作的综合绩效。生态补偿既要扩大覆盖面，但也需起到“四两拨千斤”的积极性调动功能，因此必须克服传统撒胡椒面式的资金拨付方式，围绕国家生态安全重点健全综合补偿制度。为此，应依据《意见》做好4个方面的改革优化措施。一是逐步增加重点生态功能区转移支付规模，继续对生态脆弱脱贫地区给予生态保护补偿，保持对原深度贫困地区支持力度不减。二是突出生态功能重要地区的纵向补偿重点，如对青藏高原、南水北调水源地等生态功能重要性突出地区加大支持力度；建立健全以国家公园为主体的自然保护地体系生态保护补偿机制，根据自然保护区规模和管护成效加大保护补偿力度。三是改进纵向补偿办法，在重点生态功能区转移支付中实施差异化补偿；探索建立补偿资金与破坏生态环境相关产业逆向关联机制。四是健全横向补偿机制，在一些大江大河推动建立全流域横向生态保护补偿机制；补偿方式除了“授人以鱼”式的资金补助或补偿外，还应因地制宜倡导“授人以渔”式的对口协作、产业转移、人才培养、共建园区、购买生态产品和服务等新型生态补偿方式，鼓励并促进受益地区与生态保护地区可持续的生态与经济良性互动。

近年来，中央有关部门积极推进生态保护补偿制度建设，推动建立市场化、多元化生态保护补偿机制，已初步形成了多方位、多层次的生态保护补偿政策体系。如中央财政加大均衡性转移支付，提高生态功能重要地区基本公共服务保障能力，并发挥奖补资金作用，推动流域上下游横向生态补偿机制长效化、制度化；建立国家绿色发展基金，发挥中央财政投入的杠杆效应、乘数效应。可以说，生态补偿政策内容更加丰富，投入方式更加多样，奖补标准更加完善，补偿机制逐渐多元。

《意见》进一步拓展了多元化、市场化生态补偿制度改革思路。如鼓励地方探索大气等其他生态环境要素横向生态保护补偿方式；建立用水权、排污权、碳排放权初始分配制度；发展基于水权、排污权、碳排放权等各类资源环境权益的融资工具，建立绿色股票指数，发展碳排放权期货交易；扩大绿色金融改革创新试验区试点范围，把生态保护补偿融资机制与模式创新作为重要试点内容。诸多新政及未来的创新性探索将会实质性推动我国多元化、市场化生态补偿制度建设。

实践中，不少地区市场化、多元化生态补偿进展并不顺利，能否破解这些难题是生态补偿制度改革的关键。从市场化补偿看，水权、排污权交易尚未真正启动，交易规则、交易平台等都不明确，跨省交易也没有提出议事日程，碳排放权交易尚在起步阶段，开展市场化补偿还有很长的路要走。从多元化补偿看，产业协作单一、人才合作困难、协同联动不畅等问题广泛存在，上下游共建园区、产业转移、对口协作、人才交流等基本停留在协议层面，发挥实效相当有限。从治理维度看，因治理理念、区域功能定位、信息沟通途径、绩效评估机制等方面难以协同，上下游协作机制建设仍缺乏可靠的法治保障、政策支持和技术支撑。因此，直接“输血”的方式显然无法实现生态补偿机制长效化，后续如何拓展融资渠道、推动“输血”与“造血”机制相结合，是下一步制度建设的难点和发力点。

随着国家治理体系和治理能力现代化进程的推进，市场化、多元化的补偿方式必将发挥深层次的作用，不断激发“有效市场”的活力和效率。为此，需要重视并做好如下几个方面工作。

一是切实推进市场化生态补偿机制。完善市场交易机制，通过培育市场、明晰产权，实现生态产品外部性的内部化。如建立水权、排污权、碳排放权初始分配制度，其实质是政府创建交易市场，即政府“创设”排放权配额，向各控排单位分配排放权，将排放权引入整个交易体系。其中，配额总量设定与分配实施方案决定了制度实施效果。如根据全国碳排放市场总体规划，未来纳入全国碳市场的行业包括电力、石化、化工、建材、钢铁、有色金属、造纸、民航共计8个行业，下一步需在合理科学控制总量的前提下，评估价格信号的传导机制和减排效应。若全国碳市场配额过松，会导致碳价过低以致失去减排约束作用，若配额过紧，会导致企业成本高企、行业负担过重，这些风险都值得谨慎评估，在此基础上健全碳排放权交易机制，发展碳排放权期货交易。此外，尽快推动建立碳排放权抵消机制，明确温室气体自愿减排项目纳入全国碳市场的相关交易细则。

二是逐步拓展市场化融资渠

构建市场化多元化的生态保护补偿格局

道。其一，扩大绿色金融改革创新试验区试点范围，鼓励试点地区大胆探索绿色债券、水权交易、排污权和碳排放权等市场化生态补偿路径。鼓励上下游地区共同出资，建立社会资本出资、市场化运作的生态补偿专项基金，以充分发挥资本的撬动作用，支持区域产业一体化发展和对口协作。其二，深入挖掘绿色产品生态价值，继续探索“生态资产权益抵押+项目贷”模式，盘活生态资产，为生态农业、生态旅游、生态工业等绿色产业发展提供重要的融资渠道。较成熟的交易市场体系能够撬动更大的金融支持，可将生态补偿与绿色金融创新有机衔接，实现“1+1>2”的发展效果。其三，探索碳减排融资机制创新，鼓励政策性金融机构通过信贷政策、强制信息披露、低碳评价等支持绿色创新项目。逐步完善激励约束机制，引导金融机构增加绿色资产配置、强化环境风险管理，并引导市场加快低碳技术突破。

三是纵深推进多元化生态补偿机制。其一，深化路径，进一步将对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等多元化生态补偿方式做实。推动上游地区开展生态旅游，在补偿地和受偿地之间进行全方位绿色经济往来。积极探索承接产业转移的“飞地经济”园区合作模式，通过委托管理、投资合作、共同组建公司管理园区等多种合作方式共建“飞地”，健全利益分配和风险分担机制。其二，统筹政策，上下游协同打造绿色产业链，着力强化人才、技术、数据等要素支撑保障。做好关联性产业项目的挖掘、谋划与投融资创新，将流域治理项目与相关产业项目进行整合，用产业项目收益来分摊生态治理成本。其三，拓展模式，加快推进上游地区生态产品价值实现。可进一步明确生态产品价值评价体系，制定价值核算规范，指导核算结果运用。上游可在摸清生态家底、做好生态价值核算的基础上，挖掘比较优势，设计生态经济体系，并在生态产品供需对接、经营开发、品牌建设、生态修复和价值提升等方面深入探索。

中国财政科学研究院副院长 傅志华 研究员 樊轶侠